

La actividad administrativa en materia de Derecho Agrario a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario*

(Intento de aproximación al concepto de Derecho Agrario)

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:* 1.º El Instituto Nacional de Colonización. 2.º El Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural. 3.º El Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. 4.º Valor y significado de los antecedentes.—III. *El carácter de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:* 1.º Carácter de Texto Refundido. 2.º Carácter de Ley Administrativa.—IV. *El porqué de la intervención administrativa en el Derecho Agrario con especial referencia a la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.*—V. *La actividad administrativa en el Derecho Agrario a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:* 1.º La imposibilidad de clasificación de la actividad administrativa en este sector. 2.º La actividad administrativa como «publicitadora» de materias de derecho privado. La actividad de derecho privado como subordinada a la actividad administrativa. 3.º Ejemplos concretos de esta idea. 4.º En resumen.—VI. *Conclusiones. Intento de aproximación al concepto de Derecho Agrario.*

(*) Este trabajo tiene su origen en un curso de Doctorado celebrado durante el curso académico 1974-75 en la primera Cátedra de Derecho Civil de la Facultad de Salamanca, que dirige su titular, Prof. D. José Luis de los Mozos.

El curso en cuestión se celebró bajo el título general de «Derecho Agrario: concepto, principios y sistemas». A la iniciativa del Profesor De los Mozos se debe, pues, este trabajo.

Debo, además, agradecer muy sinceramente la ayuda y consejo del Profesor Agregado de Derecho Civil de la Universidad de Salamanca, don Mariano Alonso; sin su colaboración y magisterio no hubiese sido posible este estudio. He de reconocer que nuestras respectivas posiciones sobre el tema no siempre coinciden, pero su esfuerzo, dedicación al tema y experiencia me prestan su base en la

I. INTRODUCCION

En estos últimos años se ha puesto de manifiesto la importancia del estudio de materias jurídicas que, en principio, tienen de común el hilo conductor de referencia a cuestiones agrarias. La abundante normativización de este sector tiene como punto final, al menos en el momento presente, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 12 de enero de 1973.

Realmente, las materias que han de ser estudiadas bajo el epígrafe de lo que hoy se conoce como «Derecho agrario» no tienen una estructura concreta y autónoma, sino que afectan a varios campos del saber jurídico. En estas materias agrarias se entremezclan formas, actividades, instituciones jurídicas, técnicas jurídicas, que pertenecen unas al campo jurídico-privado y otras al campo del Derecho público; incluso, en algunas ocasiones, a campos estrictamente económicos (1).

Sin embargo, y sin intentar pecar de simpleza, todas estas materias o, por lo menos, la mayoría pueden estar referidas en un orden conceptual de investigación a dos parcelas concretas del Derecho: estas dos parcelas pertenecen al estudio de dos disciplinas jurídicas, como son el Derecho civil y el Derecho administrativo.

Hasta ahora, el Derecho agrario ha sido tema objeto de investigación más por parte de los privatistas que por la doctrina jurídico-administrativa, al menos por lo que se refiere a nuestro país (2).

Y, por supuesto, es lógico que estos autores, al intentar describir la naturaleza de tal Derecho agrario, den al tema una visión parcial, preci-

idea acorde de que para comprender el fenómeno del Derecho Agrario actualmente hay que huir y tratar de superar las concepciones clásicas, tanto en el Derecho civil como en el Derecho administrativo, si bien, en este último la modernidad y juventud no permiten concepciones demasiado clásicas todavía.

(1) Vid. entre muchos otros, p. ej., DE CASTRO: «El Derecho agrario en España: notas para su estudio», en A. D. C., 1954.

(2) No pretendemos en modo alguno señalar aquí y ahora la abundante bibliografía española y sobre todo extranjera sobre el tema general del Derecho agrario. Aparte de los tratados más conocidos como: DE LOS MOZOS: *Estudios de Derecho agrario*. Edit. Tecnos, Madrid 1972; BALLARIN: *Derecho agrario*, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1965; SANZ JARQUE: *Derecho agrario*, Madrid, 1975, etc., y sin ánimo de infravalorar los demás trabajos, nos han atraído de modo especial los siguientes estudios: DE CASTRO: «El Derecho agrario en España: notas para su estudio». A. D. C., 1954; FRANCISCO DE A. SANCHO REBULLIDA: «La autonomía del Derecho agrario», *Revista de Derecho Agrario*, tomo 11, 1965, y el sugestivo trabajo de Mariano ALONSO: «Actitud metodológica en la sistematización del Derecho agrario». *Anuario de Derecho Civil*, núm. 26, octubre-diciembre 1973, páginas 809 y ss.

En ellos se encuentra realmente recogida toda la bibliografía nacional y extranjera sobre el tema.

samente por haber sido estudiado desde perspectivas, presupuestos y categorías pertenecientes únicamente al campo jurídico-privado.

Pero realmente el Derecho agrario no es sólo Derecho privado. La actividad administrativa concurrente en estas materias de Derecho agrario es demasiado cuantitativa como para poder menospreciarla.

Por ello, en este trabajo, intentamos poner de manifiesto la importancia de la actividad administrativa en este campo, sin ánimo de cuestionar, ni mucho menos, los esquemas que los autores sostienen sobre el tema general del Derecho agrario (3).

Para ello hemos elegido un punto concreto dentro de la materia general conocida como Derecho agrario. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es realmente un punto concreto, pero no por ello simple o de inferior categoría. Todo lo contrario, ya que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario encierra, a modo de texto general y fundamental sobre el tema, la gran mayoría de las actividades jurídicas actuales en el campo del Derecho agrario.

Este estudio, pues, aun reconociendo que es sectorial, es importante. Se trata de estudiar la actividad administrativa en el Derecho agrario a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, intentando demostrar la importancia de esta actuación de la Administración en la esfera de este sector jurídico.

La idea fundamental que presidirá el fondo de este trabajo viene referida a intentar demostrar cómo la actividad administrativa es de tal importancia que las formas o técnicas jurídicas de Derecho privado contenidas en la ley, y que coexisten con las administrativas, quedan un poco como en segundo lugar y en función de la actividad administrativa.

Por todo ello empezamos estudiando los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, poniendo de relieve cómo los mismos antecedentes de la ley van unidos de forma inseparable a la misma actividad administrativa contenida en la ley. Analizamos a continuación el carácter de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y lo hacemos desde una doble perspectiva o dirección, que atiende a una posición formal de la ley y a otro de fondo. Esta posición formal hace referencia a la calificación de Texto Refundido de la ley. La posición de fondo viene referida, por el contrario, a la naturaleza de ley administrativa.

(3) Vaya por delante que bajo ningún concepto se pretende criticar o cuestionar categorías doctrinales existentes, pero sí se intenta aportar, con ánimo de enriquecimiento mutuo, un punto de vista, desde luego parcial, desde la visión administrativa sobre el tema, sobre la conceptualización del derecho agrario. Las actitudes frente al problema desde una posición civilista o desde una posición de derecho público pueden no ser iguales, pero realmente, en la conjunción de ambas, puede estar la clave del entendimiento del fenómeno jurídico-agrario.

Consideramos importante señalar la calificación de Texto Refundido de esta ley principalmente por dos razones:

- a) En primer lugar, para recalcar que no se trata, ni mucho menos, de una reforma agraria, intención que, ni por asomo, es constatable en la ley, sino que se trata de armonizar y ensamblar en un conjunto sistemático toda una serie de disposiciones anteriores sobre la materia, que hacían realmente compleja y dispersa la normativa aplicable.
- b) Porque además quizá el hecho de que la ley no lleve adjetivado el nombre de Texto Refundido puede hacer pensar, desde una actitud eminentemente formalista en extremo, que realmente no se trate de Texto Refundido.

Salvados estos extremos pasamos después al estudio del «porqué» de la intervención administrativa en materias de Derecho agrario. Este estudio no impide la constatación de que el fundamento de tal intervención viene motivado por principios programáticos de rango constitucional, entre los que destaca de una manera clara el cumplimiento de la función social de la propiedad, en este caso de la propiedad rústica, amén de otros principios no menos importantes.

Realizadas estas consideraciones, se entra en el estudio concreto de la actividad administrativa en materias calificadas bajo el título genérico de Derecho agrario, a través precisamente de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (4).

Se pone de manifiesto la imposibilidad de criterios clasificatorios de dicha actividad administrativa por la especial complejidad del problema y, en concreto, por la concurrencia de tres factores:

- 1.º Por la imposibilidad de aplicación de la clásica tripartición de la actividad administrativa en Policía, Fomento y Servi-

(4) En realidad el principio del cumplimiento de la función social de la propiedad parece un cajón de sastre basamentador de cualquier intervención del sector público en estos campos jurídicos.

El término función social de la propiedad quizá contenga ya demasiadas cargas ideológicas e históricas que lo condicionan, como para presentarlo desnudo y sin puntualizaciones. Pero, en definitiva, todo ello no invalida en modo alguno la consideración de tal principio como uno de los más importantes para la intervención de los poderes públicos y en concreto de la Administración en parcelas del derecho como es el caso del Derecho agrario. Por otro lado, y sin perder efectividad, el citado principio del cumplimiento de la función social de la propiedad, hay que relacionarlo con otros principios también importantes y que, aunque subyacentes a éste, lo clarifican y especifican y cuyo contenido económico parece hoy día prevalecer. Tales principios podrían expresarse como el mejor aprovechamiento de la tierra, la mayor rentabilidad del agro, la mejor distribución de la propiedad rústica, la protección al trabajador agrario, etc.

cio Público, al estar esta clasificación en clara crisis de aplicación a las mismas actividades administrativas modernas.

- 2.º Por la misma especialidad y tratamiento que el Derecho agrario requiere, en cuanto que no es posible el trasplante de criterios clasificatorios programados con anterioridad y que están pensados para otras actividades administrativas.
- 3.º Por la consideración que se desprende del artículo 5.º de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, que supone en la realidad un haz infinito de posibilidades de actuación de la Administración y, en concreto, del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, como luego veremos.

Estas dificultades, sin embargo, no pueden impedir llegar a constatar una serie de consecuencias, por otro lado, más acordes con la finalidad de este trabajo. Con ello nos referimos a que la actuación de la Administración origina un fenómeno de conversión en público de lo que con anterioridad era verdaderamente privado y la consecuencia subsiguiente, claramente demostrable, como luego se verá, de la colocación en un segundo plano, en una escala de lo preponderante, de las técnicas jurídicas privadas, es decir, de su dependencia de las técnicas de actuación administrativas o, lo que es lo mismo, de su sola operatividad en tanto en cuanto función de las actividades administrativas.

Todo ello referido única y exclusivamente al caso concreto que nos ocupa, cual es el marco de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Estas consideraciones nos encaminan indefectiblemente a la conceptualización del Derecho agrario, que en modo alguno pretendemos abordar frontalmente. Unicamente pretendemos acercarnos al problema, problema que pertenece a un sector que creemos importante en el estudio del Derecho administrativo.

Al final del trabajo destacamos, como idea operacional en lo sucesivo, que el Derecho agrario debe estudiarse desde una posición interdisciplinaria.

II. LOS ANTECEDENTES DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

Interesa destacar los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, o mejor dicho, «el proceso formativo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario» (5), para intentar poner de manifiesto un hecho

(5) Con este título se pronuncia la Conferencia inaugural de las Jornadas Nacionales de Derecho agrario, a cargo de Emilio LAMO DE ESPINOSA Y ENRÍQUEZ DE NAVARRA.

sobre el que prácticamente se basa el fondo intencional del presente trabajo y que, aunque su constatación no descubre quizá nada nuevo para algunos, conviene insistir.

Tal hecho, que pudiera parecer a simple vista una simpleza, es el siguiente: la absoluta y total interrelación posicional entre la Administración del Estado y cualquier normativa aplicable al conjunto de materias que hoy se ha dado en llamar Derecho agrario.

Es más, me atrevería a decir que normalmente casi todos los intentos de ordenar jurídicamente todas o determinadas parcelas de lo que hoy constituye el campo del Derecho agrario han ido precedidas de la creación de un organismo administrativo, con finalidades claramente administrativas, regulado por el Derecho administrativo y sujeto igualmente en su fiscalización a procedimientos y cauces típicamente administrativos.

En resumen, con todo esto queremos decir que cuando se ha normativizado un sector de lo que hoy conocemos por Derecho agrario (6):

- 1.º Efectivamente, se ha querido desarrollar jurídicamente unas normas aplicables a un sector jurídico antes inexistente o no regulado totalmente.
- 2.º Pero parece que más bien, aunque, por supuesto, tremendamente unido con lo anterior, se ha querido conceder un marco jurídico de desenvolvimiento concreto para que un ente jurídico-administrativo pueda realizar funciones determinadas.

Este fenómeno se verá claramente apreciado tanto en los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario como en el mismo momento, histórico ya, de promulgación de la misma Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Inmediatamente señalamos que no es posible separar estos dos puntos o intenciones normativizadores, puesto que van unidos, incluso existencialmente; pero interesa destacar los dos puntos por separado a efectos metodológicos.

Y vamos ya a pasar al estudio concreto de los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Indudablemente, los antecedentes constituyen gran número, puesto que han sido múltiples los intentos

(6) Empleamos la denominación de Derecho agrario para entendernos, aunque puede parecer una *contradictio in terminis* al emplear la expresión normativización del derecho agrario como una redundancia.

Por lo demás, es común en todos los autores emplear dicha terminología de Derecho agrario cuando se refieren a ese conjunto, no totalmente delimitado, de materias que tienen como *substratum* común la regulación jurídica sobre parcelas del suelo rústico.

y ocasiones en que se ha querido normativizar parcelas del Derecho agrario hasta llegar a la actual Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Traer aquí y ahora a colación todas y cada una de estas disposiciones, aparte de ser un trabajo ya realizado (7), no serviría al objeto de nuestro trabajo, ya que excede de su ámbito. En relación con el planteamiento antes expuesto estudiaremos estos antecedentes distinguiendo tres momentos o pautas de este proceso evolutivo, que desemboca en la actual Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, y que corresponden linealmente a la creación de tres organismos administrativos dirigidos a la actuación administrativa sobre la agricultura.

Estos tres organismos son los siguientes (8):

- 1.º El Instituto Nacional de Colonización.
- 2.º El Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural.
- 3.º El Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

1.º *El Instituto Nacional de Colonización*

El Instituto Nacional de Colonización aparece por el Decreto de 18 de octubre de 1939. La misma Exposición de Motivos del Decreto de creación del I.N.C. señala el fundamento de tal creación: el Decreto de 6 de abril de 1938, que dispuso la reorganización de los Servicios Centrales del Ministerio de Agricultura.

Se argumenta entonces que para realizar las tareas de colonización es preciso un órgano administrativo adecuado. En concreto, se señala que para realizar los amplios planes de colonización que han de llevarse a cabo de acuerdo con las normas programáticas del Movimiento Nacional, se crea el Instituto Nacional de Colonización (9).

El Instituto Nacional de Colonización gozará de personalidad jurídica y autonomía económica, aunque interviniendo en sus aspectos contables y financieros un Interventor Delegado del Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, se indica que el I.N.C. está regido por un Consejo

(7) Efectivamente, todo los antecedentes normativos fueron puestos de manifiesto casi con carácter exhaustivo por LAMO DE ESPINOSA Y ENRÍQUEZ DE NAVARRA en la conferencia citada.

(8) Evidentemente, estos momentos, pautas o tiempos, como se los quiera denominar, pueden ser tres o más; depende de la dimensión que se le quiera dar al estudio de este punto. Distinguimos y nos fijamos en éstos porque creemos que señalan con claridad tres momentos muy delimitados en este proceso histórico que constituye la evolución de los antecedentes que estamos estudiando.

(9) Artículo 1.º del Decreto de 18 de octubre de 1939.

Nacional y por el mismo Jefe del Instituto, que será el Director General de Colonización. El Presidente del Instituto es por derecho propio el Ministro de Agricultura.

Es decir, que el Instituto Nacional de Colonización es un organismo autónomo administrativo dependiente del Ministerio de Agricultura. Incluso se le concede la posibilidad y facultad de usar del apremio administrativo para el cobro de sus créditos.

Inmediatamente a la creación del Instituto van a ir apareciendo las normas que le permiten actuar sobre materias atribuidas a su competencia, y que igualmente y al mismo tiempo son normas reguladoras de ciertas parcelas del Derecho agrario.

En esta primera etapa, la acción del Instituto va dirigida a la consecución de una doble finalidad (10):

- A) La acción sobre grandes zonas.
- B) La adquisición de fincas para su reparcelación.

Como medio de ayuda a ambas finalidades, la acción del Instituto va igualmente dirigida a la concesión de créditos para la mejora de las explotaciones.

La primera finalidad tiene inmediata respuesta en la promulgación de la Ley de Bases de Grandes Zonas de 25 de diciembre de 1939. Esta Ley de Grandes Zonas contiene una serie de posibilidades de actuación, como pueden ser: delimitación administrativa de zonas geográficas, ejecución de obras de interés general a cargo del Instituto, facultad de expropiación en favor del I.N.C., etc. Son normas que, en general, contienen la actuación administrativa del Instituto.

La segunda finalidad del I.N.C. es atendida por el Decreto de 23 de julio de 1942 sobre adquisición de fincas por el Instituto para su posterior distribución.

Estas disposiciones, dotando de facultades primero y luego ampliándolas, al Instituto, son disposiciones cuyo carácter eminentemente agrario no se puede poner en duda.

Un paso adelante en este proceso de dotación de facultades para su actuación al I.N.C. sobre materias agrarias lo señalan las Leyes de Colonización de Interés Local de 25 de noviembre de 1940, 24 de junio de 1941 y 23 de junio de 1943 (11).

Posteriormente estas leyes fueron derogadas y sustituidas por una Ley General de Colonización de Interés Local de 27 de abril de 1947.

El 27 de abril de 1946 se promulga la Ley de Expropiación Forzosa

(10) LAMO DE ESPINOSA Y ENRÍQUEZ DE NAVARRA, *op. cit.*, pág. 24.

(11) *Idem*, *id.*, pág. 25.

de Fincas Rústicas por causa de interés social. La intervención administrativa del Instituto queda casi completada con esta ley. La expropiación forzosa es una institución típica del Derecho administrativo. Es, pues, otra ocasión más en que la técnica y la actividad administrativa se dirige sobre materias agrarias.

2.º *El Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural*

Aquí el fenómeno parece inverso, es decir, se dictan normas sobre una parcela o sector de lo que conocemos por Derecho agrario, y posteriormente se crea el organismo que será el encargado de aplicarlas y llevarlas a la práctica. Sin embargo, hay que tener en cuenta que las funciones, por lo menos parte de las originales, que va a llevar a cabo este organismo estaban anteriormente asignadas al Instituto Nacional de Colonización.

Así, la Ley de la Jefatura del Estado de 20 de diciembre de 1952 dicta normas sobre concentración parcelaria. Estas normas sobre concentración parcelaria son, en principio, provisionales, como bien decía la propia Exposición de Motivos de la ley.

La ley, en principio, atribuía competencia para realizar la concentración parcelaria, en cuanto se refería a la adquisición de tierras, al Instituto Nacional de Colonización. Pero la ordenación de los trabajos de concentración parcelaria, la resolución de los posibles recursos derivados de ejercitar la misma concentración parcelaria, en una palabra, la gestión administrativa que esta operación ocasiona, es llevada a cabo por una Comisión Central que está adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura.

Es decir, se señala la concentración parcelaria como una función administrativa llevada a cabo por órganos del Ministerio de Agricultura.

Entonces para dar cumplimiento inmediato a la Ley de Concentración Parcelaria, el Ministerio de Agricultura dictó la Orden de 16 de febrero de 1953, por la que se creaba y organizaba el Servicio de Concentración Parcelaria.

La actividad administrativa en estas materias se va haciendo cada vez más amplia y compleja, y se pone de manifiesto la necesidad de la creación inmediata de unos organismos adecuados que acojan con efectividad estas funciones o actividades administrativas para llevarlas a buen término.

El Servicio de Concentración Parcelaria es objeto de una nueva regulación por Decreto de 9 de diciembre de 1955 y Orden Ministerial de

11 de febrero de 1956 en todo lo referente a estructuras orgánicas y funcionamiento. Finalmente, la Orden de 27 de mayo de 1963 señala que el Servicio de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural tiene el carácter de órgano administrativo autónomo de la Administración Civil del Estado, y su competencia viene dada por el Texto Refundido de la Ley de Concentración Parcelaria de 8 de noviembre de 1962.

Continúa, pues, en este proceso el paralelismo sustancial entre la emisión de normas cuyo contenido incide de una manera tajante sobre materias de Derecho agrario (en realidad son normas de Derecho agrario) y la creación, normalmente previa, otras veces subsiguiente, de organismos administrativos, que son los competentes para llevar a cabo las actividades que inciden sobre materias agrarias y que constituyen el núcleo central de lo que se conoce hoy día como auténtico Derecho agrario no sólo cuantitativa, sino cualitativamente.

Igualmente continúa adelante el proceso de adición de nuevas competencias, por medio de nuevas pautas normativas, a los organismos administrativos creados al efecto, y así, el 27 de abril de 1968 se promulga la Ley sobre Ordenación Rural.

3.º *El Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario*

Este proceso evolutivo, que hemos ido poniendo de manifiesto, se cierra, en cuanto se refiere a los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, con la creación del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA).

La Ley de 21 de julio de 1971 crea el IRYDA. La creación de este nuevo Instituto tiene, entre otras realmente importantes, una causa de claro matiz de reorganización administrativa.

En efecto, sobreviene una etapa económica realmente difícil y que, como todas, va a influir poderosamente en la Administración del Estado. Por ello se dicta el Decreto-Ley de 3 de octubre de 1966, con el fin de reducir el gasto público mediante la reestructuración, supresión o integración de determinados organismos administrativos. La reorganización afecta a bastantes Ministerios, y entre ellos al de Agricultura.

En desarrollo particular del citado Decreto-ley, el Decreto de 27 de noviembre de 1967 reorganiza la Administración Civil del Estado y dispone, en concreto, que el Instituto Nacional de Colonización, el Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural y el Servicio de Conservación de Suelos Rústicos queden integrados en un solo órgano, a nivel de Dirección General, dentro del Ministerio de Agricultura,

que se denominará Dirección General de Colonización y Ordenación Rural.

Ahora se crea un nuevo organismo, el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, que englobará e integrará a todos estos anteriores órganos (12). Este nuevo organismo recoge, a su vez, todas las anteriores competencias, atribuidas a los anteriores organismos administrativos, a los que sustituye. Tiene también carácter de organismo autónomo de la Administración Civil del Estado.

Este organismo, el IRYDA (13), tiene como líneas fundamentales de actuación las siguientes:

- 1.^a La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.
- 2.^a La creación, mejora y conservación de las explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas.
- 3.^a El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras dentro de su competencia.
- 4.^a Las demás que en relación con el desarrollo rural y reforma agraria se le encomienden.

Sus fines, aunque enunciados de una manera muy genérica y casi al uso de principios programáticos informadores de sus actividades, integran, de hecho, toda una gama variadísima y amplísima de posibilidades de actuación administrativa en los sectores agrarios.

Además, el punto cuarto impide la posibilidad de considerar al

(12) Sobre el proceso inmediato de creación del IRYDA, algún autor ha indicado ya esta idea del IRYDA como resultado mecánico de unas reformas administrativas. Así, Francisco GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA, en «Líneas generales de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario». Conferencia pronunciada en las Jornadas Nacionales de Derecho agrario.

El mismo autor indica que al ser ésta la única finalidad del IRYDA y, como consecuencia lógica, de la misma Ley de Reforma y Desarrollo agrario, esta Ley es imperfecta, ya que en ningún momento se ha planteado ni toca para nada la posibilidad de realizar una reforma agraria ni siquiera puede hablarse de una nueva política agraria. *Op. cit.*, págs. 3 y ss. Esto avala más nuestra tesis posterior, a la que luego dedicaremos nuestra atención, para la calificación de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario como de auténtico Texto Refundido.

(13) Sobre la denominación que se pretendía dar al nuevo Instituto se barajaron muchas posibilidades. Entre las posibles denominaciones que se pretendían imponer al futuro IRYDA se encontraban algunas como «Instituto de Ordenación Rural», «Instituto de Colonización», «Instituto de estructuras agrarias», etc. *Vid. GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA, op. cit.*, pág. 5.

IRYDA como un organismo con un círculo cerrado y delimitado de competencias, sino que, muy al contrario, quiere decir, a mi modo de ver:

- a) Que se le pueden encomendar todas aquellas funciones y competencias que se consideren procedentes en estas materias.
- b) Que realmente parece el órgano adecuado por sus características y funcionamiento para llevar a cabo y ser competente en cualquier actuación administrativa dirigida al desarrollo y reforma rurales dentro de sus posibilidades de actuación.

Es decir, que el organismo adecuado y competente de ahora en adelante para realizar las funciones que comentamos es real y precisamente el IRYDA, o sea, el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. De aquí precisamente su propio nombre, que resume y subsume todas las posibilidades de actuación administrativa en materia agraria.

Esta idea hay que ponerla en relación muy estrecha con la disposición adicional cuarta de la ley de creación del IRYDA. Esta dice así:

«En el plazo de un año a partir de la publicación de la presente ley, el Gobierno ordenará y sistematizará en un único texto legal, además de la presente ley, las que se relacionan a continuación...»

Y especifica toda una serie de disposiciones y normas sobre la materia, es decir, todo o casi todo el cúmulo de actuaciones administrativas sobre el Derecho agrario.

Por otro lado, la misma disposición adicional cuarta, en su apartado segundo, indica que además el nuevo texto legal que se promulgue, amén de sujetarse a una serie de condiciones (14), habrá de denominarse obligatoriamente Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Y, efectivamente, en cumplimiento de esta disposición adicional de la ley creadora del IRYDA, el Decreto de 12 de enero de 1973 aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. El paralelismo, o mejor, la total igualdad entre la denominación del Instituto y de la ley es innegable: Ley de Reforma y Desarrollo Agrario-Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

Por ello cabe decir que gran parte de la actividad administrativa contenida en la Ley de R. y D. A. es llevada a cabo por un órgano

(14) No nos referimos en este momento a las condiciones concretas por ser objeto de estudio posterior y por ahorrar así al posible lector ver tratadas en dos ocasiones la misma cuestión.

administrativo incardinado en el Ministerio de Agricultura y que es el IRYDA. Por tanto, podemos definir el IRYDA como el organismo autónomo administrativo competente y encargado de desarrollar y hacer efectivas en la práctica las actuaciones administrativas en materias de Derecho agrario, que están contenidas en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

4.º *Valor y significado de los antecedentes*

En resumen, los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario están constituidos básicamente por la organización administrativa sobre el sector agrario.

Como es lógico, estas actividades administrativas son, a su vez, antecedentes de las facultades administrativas que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario concede genéricamente a la Administración, y de un modo concreto y especial al Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

Montar, metodológicamente hablando, los antecedentes de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sobre la creación y actuación de determinados organismos (15) administrativos tiene su razón de ser y no es una concesión caprichosa. Se trata de demostrar y poner de relieve un hecho que anteriormente ya ha sido objeto de referencia y que no se debe olvidar, cual es que la actividad administrativa y el conjunto de normas que hoy se conoce con el denominador común de «Derecho agrario» han ido siempre unidos y continuarán todavía mucho más en el futuro.

Y no nos referimos a una actividad administrativa general y como diluida entre todo el conjunto de actividades administrativas, sino a una actividad muy concreta, real, variada, siempre presente en materias agrarias, incluso en algunos momentos verdaderamente planificada y planificadora, a través de la historia última del nacimiento y realización de una serie de técnicas jurídicas que inciden en los elementos esenciales de un conjunto que se conoce como Derecho agrario.

¿Podría concebirse un estudio total del Derecho agrario, sobre todo, aunque no sólo, de estos últimos cuarenta o cincuenta años, desconociendo o tratando de ignorar la labor y actuación de la Administración a tra-

(15) Aun a fuer de parecer reiterativos, señalamos que en los antecedentes citados intervienen más organismos administrativos, pero por razón de no hacer demasiado extenso este trabajo y por considerar de capital importancia estas tres pautas que marcan los organismos citados, en cuanto principales detentadores de las más señaladas competencias administrativas sobre la materia, pasamos por alto el estudio de los restantes organismos administrativos que han intervenido en los antecedentes del actual Instituto de Reforma y Desarrollo agrario.

vés de todo un mundo complejo y a veces sin delimitación posible de las mismas técnicas administrativas? Creemos que ello no es posible en aras de un tratamiento verdaderamente científico del tema.

Evidentemente, por otra parte, somos también conscientes de que la actuación o intervención administrativa no agota el tema del Derecho agrario: inmersos en el tema general del Derecho agrario afluyen en muchos momentos conceptos, instituciones jurídicas, técnicas jurídicas, etcétera, que pertenecen por derecho propio al campo del estudio del Derecho privado y generalmente del Derecho civil e incluso, con una concepción más amplia y unificadora, de un posible Derecho económico, como algún autor ha puesto de manifiesto (16).

Todo esto es cierto y no cabe negarlo, pero creemos que todo este conjunto de técnicas e instituciones jurídicas de Derecho privado han comenzado a estar en función, digamos coadyuvante, de la finalidad interventora de la Administración en orden a una reforma y desarrollos agrarios y, en general, a una política fundamentada en el cumplimiento de funciones sociales de la propiedad y explotación agrarias.

Digamos, para terminar, que asistimos también aquí a un fenómeno ya enunciado por la doctrina administrativa (17) y que pone de manifiesto la intervención cada día más acusada de la Administración y, por tanto, del Derecho administrativo en esferas históricamente pertenecientes al Derecho privado, asumiendo al mismo tiempo estas técnicas civilistas en el desarrollo práctico de actividades convertidas en administrativas. Ello origina, entre otras muchas consecuencias, que materias antes enunciadas como de Derecho voluntario y pertenecientes a la esfera de la autonomía de la voluntad, hoy son de estricto Derecho

(16) La conexión entre Economía y Derecho, a propósito del Derecho agrario, ha sido puesta de manifiesto por varios autores. Así, por ejemplo, *vid.* DE LOS MOZOS: «Estudios de Derecho agrario», págs. 36 y ss.

Sobre esta cuestión el Profesor MARIANO ALONSO PÉREZ señala: «son los especialistas en derecho agrario... los que deben configurar aquél como una llamada de atención que en la hora presente se hace al Derecho civil (y a otras ramas del saber jurídico, añadimos nosotros) para que se muestren sensibles a las técnicas de la agricultura moderna. Lo que supondrá un íntimo maridaje entre economía agraria y Derecho, aunque sobre la base de la persona humana, protagonista de unas funciones agrícolas especialmente como grupo familiar cultivador», en «Actitud metodológica...», *Anuario*, pág. 825.

(17) El fenómeno ha sido tratado de un modo general en la doctrina administrativista por Sebastián MARTÍN RETORTILLO en «El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones». Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1960. Otros estudios más sectoriales sobre el tema pueden encontrarse en «La intervención administrativa en la industria», de J. L. VILLAR PALASÍ. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, y en *Régimen jurídico de la intervención administrativa en la Economía*, de M. BAENA DEL ALCÁZAR. Edit. Tecnos. Madrid, 1966.

necesario en orden a la importancia de su función y, por tanto, sustraídas a esta esfera, típica del Derecho privado.

En resumen, a través de la intervención administrativa, parte del Derecho privado se ha «publicitado». Son éstos temas que han de ser objeto de minucioso estudio y que hoy están solamente apuntados.

III. EL CARACTER DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

1.º *Carácter de Texto Refundido*

En el caso que nos ocupa estamos en presencia de un Decreto legislativo incluido en la rúbrica general de la potestad delegada del ejecutivo (18).

Efectivamente, las bases para la ordenación agraria son de la competencia de las Cortes, ya que así está expresamente enunciado en el artículo 10 de su ley constitutiva. El Gobierno, pues, para poder dictar lo que conocemos como Ley de Reforma y Desarrollo Agrario tenía que contar con una delegación expresa de las Cortes.

¿Cuál es la ley que expresamente delega esta facultad en el Gobierno? Esta ley es la misma ley creadora del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

La ley creadora del IRYDA es una ley con una doble función:

- a) Creadora del IRYDA.
- b) Ley habilitante para que el Gobierno pudiera luego emitir la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Dicho mandato legislativo queda plasmado y reconocido en la disposición adicional cuarta, apartado primero, de la Ley de 21 de julio de 1971, creadora, como ya hemos visto, del IRYDA.

La citada disposición adicional dice así:

«En el plazo de un año, a partir de la publicación de la presente ley, el Gobierno ordenará y sistematizará en un único texto legal, además de la presente ley, las que a continuación se relacionan...»

Y cita una serie de disposiciones (19) para luego continuar:

(18) Sobre este tema es importante la consulta de *Legislación delegada, Potestad reglamentaria y control judicial*, de E. GARCÍA DE ENTERRÍA. Edit.: Tecnos, Madrid, 1970.

(19) No citamos todas las disposiciones debido a su amplitud.

«... las que en lo sucesivo puedan dictarse sobre las materias a que se refiere el artículo 2.º (20), siempre que por disposición expresa de las mismas así lo acuerden las Cortes.»

Por ello, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario especifica expresamente en su disposición final derogatoria todas las diecisiete normas citadas en la disposición adicional de la ley creadora del IRYDA, más la Ley de 21 de julio de 1971 sobre Comarcas y Fincas Mejorables, de igual fecha que la ley creadora del IRYDA, pero no recogida por ésta, como es lógico, mas señalando que la ley creadora del IRYDA continúa en vigor.

Esta última Ley sobre Comarcas y Fincas Mejorables establece, en su disposición final tercera, que queda incluida en la refundición (21) y armonización de textos legales que se lleve a cabo por el Gobierno, en cumplimiento de lo ordenado en la disposición adicional de la ley creadora del IRYDA.

En definitiva, pues, el Gobierno emite el Decreto legislativo de 12 de enero de 1973 (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario) con fuerza y valor de ley porque previamente ha tenido una ley habilitante y delegadora, votada en Cortes, conteniendo la delegación expresa y concreta que le permite hacerlo.

El problema ahora es delimitar de qué clase de Decreto legislativo se trata. Es decir, si se trata de un Texto Refundido o de un Texto Articulado, que son los dos supuestos que acoge el Decreto legislativo.

En el caso de un Texto Articulado se constata normalmente la existencia previa de unas Leyes de Bases elaboradas por las Cortes.

En el caso presente no existen estas Leyes de Bases como conjunto formal. Tampoco pueden ser consideradas como Leyes de Bases ni como bases genéricas, las anteriores leyes que engloba la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, porque han sido todas ellas, formal y materialmente, leyes o disposiciones concretas en vigor y no bases sin articulación concreta.

Así, pues, ni desde un punto de vista estrictamente formal, ni desde un punto de vista más amplio y genérico, puede sostenerse argumentar que existiesen unas previas bases para su articulación posterior por el Gobierno.

No estamos, pues, en presencia de un Texto Articulado.

En el caso de los Textos Refundidos, la situación es muy otra. Hay una previa existencia de varias disposiciones legales que pueden tener

(20) Es decir, materias incluidas dentro de los fines del Instituto.

(21) Es el término que expresamente usa la Ley de Comarcas y Fincas Mejorables.

distinto rango normativo. Entonces las Cortes autorizan al Gobierno para refundir en un solo texto legal aplicable todas estas disposiciones legales anteriormente dispersas, en orden a una mayor claridad y sistemática.

En el supuesto que estudiamos, es decir, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, se dan estas características. Existen una serie de disposiciones a las que se quiere dar una unidad armónica y efectiva.

Sin embargo, la ley no lleva el nombre de Texto Refundido (22) y, además, la Exposición de Motivos de la misma Ley de Reforma y Desarrollo Agrario señala:

«El Gobierno no se ha conformado con la simple refundición de textos legales, o sea, con la mera yuxtaposición de un único Texto Refundido de las muchas disposiciones que se relacionan en la disposición adicional 4.^a, sin más ambición que la de dar unidad puramente formal y externa a la heterogénea colección de los preceptos aplicables...»

El contenido y la función de un Texto Refundido persigue, a mi modo de ver, lograr una nueva sistemática, una homogeneización normativa, para dotar al nuevo cuerpo legal de una unidad sustancial en aras de un todo, ciertamente, lo más armónico posible entre sus preceptos. Hay que señalar que un Texto Refundido no es un mero «trasplante» del articulado, entre otras razones porque sobraría entonces toda la técnica de la legislación delegada y que para estos supuestos no tendría ya razón de ser.

De otra parte, es importante poner de manifiesto que el concepto de Texto Refundido no es simplemente un concepto legal y formalista, sino más bien y, sobre todo, un concepto sustancial de fondo, instrumental y doctrinal.

Es decir, que una disposición lleve antepuesto el adjetivo a la denominación «Texto Refundido», no quiere decir necesariamente, ya de por sí, que se trate efectivamente de un auténtico Texto Refundido.

Podemos encontrarnos ante la presencia de auténticos y verdaderos Textos Refundidos, sin que por ello aparezcan así denominados legalmente. Lo importante es la relación existente entre los anteriores y previos textos normativos, que se pretende armonizar, y el nuevo texto resultante, que los engloba y unifica.

En este orden de cosas conviene clarificadoramente traer aquí una opinión representativa de la doctrina administrativista, y para ello nada

(22) Ello puede inducir a no considerarlo como verdadero Texto Refundido. Así se sostiene por GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA, *op. cit.*, pág. 9.

mejor que la concepción de Texto Refundido que sostiene el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA (23):

«La labor refundidora que la ley encomienda a la Administración, a pesar de no ser esencialmente creadora, aporta un *novum* importante, sin el cual no tendría sentido la delegación legislativa, y es que el Texto Refundido sustituye, derogándolas, a las leyes en él refundidas, que a partir de este momento dejan de ser aplicables. Además de esto, el Texto Refundido supone siempre un juicio de fondo sobre la interpretación sistemática de las reglas refundidas, lo que puede implicar con frecuencia la explicitación de normas subsidiarias allí donde existían lagunas legales, y siempre una depuración técnica, una aclaración, una armonización de preceptos, una eliminación de discordancias y antinomias. Todo ello es contenido de la delegación legislativa de refundición de normas, sin que la Ley de Delegación lo diga, aunque con frecuencia suele hacerlo.»

Por otro lado, es también de capital importancia establecer una línea de unión entre la ley habilitante conteniendo la delegación y el nuevo texto promulgado en cumplimiento de ella.

Es decir, establecer realmente los límites de la delegación y si el nuevo texto se acomoda a dichos límites. Porque, evidentemente, las leyes habilitadoras o de delegación no contienen todas iguales límites, pero no por ello deja de ser un auténtico Texto Refundido el nuevo texto que se promulga en virtud precisamente de esa delegación.

En nuestro caso, que ahora comentamos, la Ley de Delegación, que, como ya sabemos, es la misma ley creadora del IRYDA, establece también una serie de requisitos a los que se ha de sujetar el nuevo texto legal. Efectivamente, dicha ley, en su disposición adicional 4.^a, apartado segundo, señala que «esta ordenación y sistematización» (24), en su nuevo texto, que llevará obligatoriamente el nombre de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, ha de sujetarse a las siguientes condiciones:

- 1.^a Respetará el contenido sustancial de la normativa hasta ahora vigente, y en especial las garantías establecidas en favor de los particulares.
- 2.^a No podrán introducirse en el mismo modificaciones o supresiones de normas vigentes más que en la medida nece-

(23) E. GARCÍA DE ENTERRÍA-T. R. FERNÁNDEZ: «Curso de Derecho administrativo». Edit. Cívitas. *Revista de Occidente*, Madrid, 1974, págs. 186 y 187.

(24) Como expresamente dice la propia Ley en su apartado 1.^o de la Disposición adicional 4.^a

saría para lograr la máxima claridad, sencillez y armonía del sistema.

- 3.^a Se incluirá en el texto una disposición final que derogue las disposiciones legales pertinentes.

Queda claro, a tenor de la idea que se desprende de estas condiciones de la delegación, que las posibles distinciones o diferencias formales, e incluso con cierto tratamiento de fondo del nuevo texto con respecto a los anteriores, están sólo en función de la «ordenación sistemática» de la nueva normativa en aras de alcanzar una claridad, sencillez y armonía del sistema.

Que el nuevo texto legal haya sobrepasado el contenido de la delegación es un problema de control. Pero si ha innovado la legislación, saltándose los límites establecidos en la ley habilitante, es claro que entonces, y sólo entonces, podremos asegurar que no estamos en presencia de un Texto Refundido.

En resumidas cuentas, se constata que no suele ser usual (25) que en el desenvolvimiento práctico de la técnica de la legislación delegada, en el caso de los Textos Refundidos, la ley delegante sea tan amplia en el contenido de la delegación como en el caso presente. Normalmente suele prevalecer el sentido de la delegación rígida y estrecha, que conlleva un concepto estrictamente clásico de la refundición; pero en ocasiones, que deben ser inteligentemente captadas por el órgano legislativo delegante, es decir, por las Cortes, es preciso ampliar un poco el círculo sustancial en donde va encerrada la cuantificación y la cualificación de la delegación, o sea, el *quantum* delegativo.

Hemos de concluir, por tanto, que en lo sustancial, en este caso (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario) estamos en presencia de un auténtico y verdadero Texto Refundido, aunque quizá concebido más como una institución o conceptualización jurídico-doctrinal, que como una denominación formal legislativa y adjetiva que se antepone a un texto normativo.

Por otro lado, es necesario decir también que aun siendo un Texto Refundido, ello no evita que pueda ser algo más. En este caso habrá que estudiar todas y cada una de las normas refundidas para saber si ha habido una innovación del Ordenamiento jurídico, y si esta innovación se ha llevado a cabo ateniéndose estrictamente al contenido delegativo. Pero que sea o no algo más que un Texto Refundido, no impide realmente que también sea un Texto Refundido.

(25) Ello es lógico y parece correcto en aras de una salvaguardia estricta de la legalidad y en favor de que las Cortes, como órgano legislativo, sean las que realicen realmente tal función que les corresponde por derecho propio.

2.º *Carácter de Ley Administrativa*

Ya, en otro orden de cuestiones, es necesario señalar que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es eminentemente una ley administrativa no sólo en cuanto a su contenido, sino también en cuanto a su finalidad inmediata.

Y es en gran medida una ley administrativa, entre otras razones, porque a todo lo largo de su articulado se pone de manifiesto que se trata de encuadrar la actividad administrativa en materias de reforma y desarrollo agrario, o dicho en otros términos, las tentativas y futuras realizaciones para una reforma y desarrollo agrario, que es llevada a cabo de manera principal y fundamental por la Administración Civil del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, y específicamente por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.

Realmente, de una forma abrumadora, casi toda la actividad administrativa de la ley es llevada a cabo por este órgano, denominado IRYDA:

«Nada de cuanto se relaciona con la reforma agraria, con el desarrollo rural o con el mejor aprovechamiento de los recursos naturales en aguas y tierras es ajeno, en principio, a su competencia» (26).

La misma estructura de la ley nos demuestra que está pensada, entre otras razones no excluyentes, para dirigir su objetivo a la delimitación y concreción de las funciones del IRYDA.

La ley está dividida en libros, y éstos, a su vez, en títulos. El libro I contiene las líneas generales orgánicas del IRYDA y de sus órganos colegiados, que ayudan al Instituto en su labor. Los libros II, III y IV contienen ya las actuaciones del IRYDA; el libro II, la acción del IRYDA sobre la propiedad privada, adquisición, redistribución, régimen de la tierra, etc.

El libro III, amén de establecer unas normas comunes de actuación para todo el libro, se dirige a regular la actividad del IRYDA sobre obras y mejoras territoriales, grandes zonas de interés nacional, zonas de ordenación de explotaciones, comarcas mejorables, concentración parcelaria, etcétera.

Y el libro IV regula también la actuación del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario en fincas y explotaciones agrarias.

Como se ve, es la actuación de un organismo administrativo, con fines inmediatos administrativos y, en la mayoría de los casos, sujeto al Derecho administrativo.

(26) GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA, *op. cit.*, pág. 12.

De esta forma se pone de relieve claramente que en el estudio de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario lo que prima es la actividad administrativa, lo que hace que no podamos menos que calificarla de ley administrativa. Volveremos, no obstante, sobre este particular al estudiar de modo concreto la actividad administrativa sobre el tema, aunque interesaba metodológicamente ponerlo ya de manifiesto.

IV. EL PORQUE DE LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN MATERIAS DE DERECHO AGRARIO Y, CONCRETAMENTE, A TRAVES DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

El Derecho constitucional español, a través principalmente de dos Leyes Fundamentales, como son el Fuero de los Españoles y el Fuero del Trabajo, acogen un conjunto de principios fundamentales que inciden de una manera directa sobre el tema de la propiedad rural, suelo rústico, etc., y de una manera general sobre temas de Derecho agrario.

Estos principios constituyen el soporte o fundamento de la acción del Estado y, por tanto, de la intervención administrativa, como organización ejecutiva del Estado.

Sin ánimo de agotamiento del tema, mediante un estudio exhaustivo del mismo, destacamos algunos de estos grandes principios:

1.º *La propiedad privada como derecho y como función social*

«La propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales, es reconocida y amparada por el Estado.

Todas las formas de la propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la nación y al bien común» (27).

«El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano» (28).

2.º *La riqueza y su finalidad*

«La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos» (29).

(27) Artículo 30 del Fuero de los Españoles en relación con el Punto X de la Ley de Principios del Movimiento Nacional y la Declaración XII, 1 y 2 del Fuero del Trabajo.

(28) Artículo 31 del Fuero de los Españoles.

(29) Artículo 30 del Fuero de los Españoles, párrafo 3.º

3.º *La iniciativa privada y la acción supletoria del Estado.
Reconocimiento de ambas como fuentes de desarrollo*

«El Estado reconoce la iniciativa privada como fuente fecunda de la vida económica de la nación» (30).

«En general, el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses supremos de la nación» (31).

4.º *La producción nacional dirigida al bien común y como servicio*

«La producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la Patria. Es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla. Todos los factores que en la producción intervienen quedan subordinados al supremo interés de la nación» (32).

5.º *Derecho al trabajo. El trabajo agrícola*

«Todos los españoles tienen derecho al trabajo. La satisfacción de este derecho es misión primordial del Estado» (33).

«Las normas de trabajo en la empresa agrícola se ajustarán a sus especiales características y a las variaciones estacionales impuestas por la Naturaleza» (34).

«El Estado cuidará especialmente la educación técnica del productor agrícola, capacitándole para realizar todos los trabajos exigidos por cada unidad de explotación» (35).

«Se disciplinarán y revalorizarán los precios de los principales productos, a fin de asegurar un beneficio mínimo en condiciones normales al empresario agrícola y, en consecuencia, exigirles para los trabajadores jornales que les permitan mejorar sus condiciones de vida» (36).

«Se tenderá a dotar a cada familia campesina de una parcela pequeña, el huerto familiar, que le sirva para atender sus necesi-

(30) Declaración XI-6 del Fuero del Trabajo.

(31) Declaración XI-4 del Fuero del Trabajo.

(32) Declaración XI-1 del Fuero del Trabajo.

(33) Declaración I-8 del Fuero del Trabajo.

(34) Declaración V-1 del Fuero del Trabajo.

(35) Declaración V-2 del Fuero del Trabajo.

(36) Declaración V-3 del Fuero del Trabajo.

dades fundamentales y ocupar sus actividades en los días de paro» (37).

«Se conseguirá el embellecimiento de la vida rural perfeccionando la vivienda campesina y mejorando las condiciones higiénicas de los pueblos y caseríos de España» (38).

«El Estado asegurará a los arrendatarios la estabilidad en el cultivo de la tierra por medio de contratos a largo plazo, que les garanticen contra el deshaucio injustificado y les aseguren la amortización de las mejoras que hubieren realizado en el predio. Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan» (39).

6.º *El crédito como ayuda al desarrollo rural y agrícola*

«El crédito se ordenará en forma que además de atender a su cometido de desarrollar la riqueza nacional contribuya a crear y sostener el pequeño patrimonio agrícola, pesquero, industrial y comercial» (40).

7.º *El desarrollo agrícola*

«El Estado procurará por todos los medios a su alcance perfeccionar la salud física y moral de los españoles y asegurarles las más dignas condiciones de trabajo; impulsar el progreso económico de la nación con la mejora de la agricultura, la multiplicación de las obras de regadío y la reforma social del campo...» (41).

8.º *En general, el interés particular subordinado*

«La comunidad nacional se funda en el hombre, como portador de valores eternos, y en la familia, como base de la vida social; pero los intereses individuales y colectivos han de estar siempre subordinados al bien común de la nación, constituida por las generaciones pasadas, presentes y futuras. La ley ampara por igual el derecho de todos los españoles» (42).

(37) Declaración V-4 del Fuero del Trabajo.

(38) Declaración V-5 del Fuero del Trabajo.

(39) Declaración V-6 del Fuero del Trabajo.

(40) Declaración IX-1 del Fuero del Trabajo.

(41) Punto XII de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional.

(42) Punto V de la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional.

Como se puede apreciar sin necesidad de un estudio exhaustivo y total de nuestras leyes constitucionales, simplemente con una mirada atenta se logra contestar cómo casi todos estos textos contienen una serie de principios suficientes para legitimar la actuación del Estado en materias que conocemos como Derecho agrario y, por tanto, para igualmente justificar la misma intervención de la Administración del Estado.

De toda esta serie de principios fundamentales, quizá el que mayor importancia tenga y que al mismo tiempo pueda subsumir a todos los demás sea el de la función social de la propiedad.

Esta función social de la propiedad es reconocida en su importancia en el artículo primero de la misma Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

«El suelo rústico deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional.»

En consecuencia, el cumplimiento de esta función social de la propiedad obliga, cualquiera que sea la naturaleza de su titular, a una serie de requisitos expresamente citados por la propia ley (43):

- 1.º A que sea explotada la tierra con criterios técnico-económicos apropiados, según su destino agrario más idóneo, o utilizada para otros fines, sin perjuicio de la debida rentabilidad para el particular, atendiendo en todo caso el interés particular.
- 2.º A que en las fincas de aprovechamiento agrario se realicen las transformaciones y mejoras necesarias para conseguir la más adecuada explotación de los recursos naturales disponibles, de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones necesarias sean rentables desde un punto de vista económico-social.
- 3.º A que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y a que se efectúen, bien directamente o en colaboración con la Administración, las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa, teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta, para la promoción de los trabajadores.

Pero para el cumplimiento de estas finalidades sociales tiene el Estado atribuido un papel principalísimo, y así las grandes líneas de actuación del Estado han de sujetarse al cumplimiento de tales obligaciones.

(43) Artículo 2.º de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

Por ello se dice en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario que la acción del Estado, en relación con la reforma y desarrollo agrario, tendrá como líneas fundamentales (44):

- 1.^a La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional, y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina.
- 2.^a La creación, mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socioeconómicas adecuadas.
- 3.^a El mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales en aguas y tierras.

Todas estas funciones del Estado la cumple a través de la Administración; Administración del Estado es su denominación. Y, en concreto, a través de un organismo especializado precisamente en llevar a cabo estas funciones: este organismo administrativo es el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Estas competencias al IRYDA se las atribuye la misma ley, al señalar que corresponden al Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario llevar a cabo las acciones establecidas en la ley, salvo la competencia que se le asigne a otros órganos (45). El IRYDA realizará igualmente todas las demás funciones que en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria se le encomienden.

De donde resulta, finalmente, que todos estos principios, plasmados a nivel constitucional, que son, en principio, sociales, son llevados a cabo por la Administración del Estado. Así, unos fines teleológicamente sociales los realiza la Administración, y sin dejar de ser sociales, se convierten en teleológicamente administrativos.

La Administración interviene, pues, para realizar en la práctica todos estos fines, plasmados a nivel programático en nuestras Leyes Fundamentales.

V. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO AGRARIO A TRAVÉS DE LA LEY DE REFORMA Y DESARROLLO AGRARIO

De un examen no necesariamente profundo de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario sale a luz ya una idea que marca cualquier otra con-

(44) Artículo 3.º de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

(45) Artículo 4.º de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

sideración sobre el tema: esta idea, que ya antes hemos apuntado, es la de que casi todo, por no decir todo, el conjunto de actuaciones, intervenciones, en resumen, competencias, que la ley permite ejercer sobre todas estas parcelas de la materia agraria corresponden a la Administración.

Existen casos, hechos y posibilidades de actuación de los particulares: esto es evidente. Pero estas posibilidades, amén de ser muy concretas, están siempre en función total del desarrollo de la acción administrativa y sujetas a la finalidad de la Administración.

Es decir, que aquí, como en otros muchísimos aspectos de la intervención administrativa, la acción individual y particular, o sea, acciones o actuaciones propias de un engarce en el campo del Derecho privado, está supeditada de un modo total a la acción administrativa.

Esto originará, como también hemos observado con anterioridad, algún fenómeno de intersección de normas, o mejor, de situaciones jurídico-privadas con situaciones jurídico-públicas, de cuyo resultado de esta intersección se llega, como ya es normal y casi lógico, a una preponderancia y dominio de las situaciones jurídico-públicas.

Al final de este proceso, quizá todavía inconcluso, estructuras pertenecientes por su origen al campo privado y esencialmente civilista, devienen como estructuras jurídico-públicas o «publicitadas» por causa de la intervención de la Administración, fundamentada, como ya hemos visto, en principios de valor constitucional.

Naturalmente, esta «fusión» no es aquí ni en otras esferas del actuar administrativo absoluta y total, porque si ello fuera así desembocaríamos en lo que podríamos denominar como «Estado administrativo absoluto», lo cual, como es lógico suponer, chocaría frontalmente con las concepciones del Estado y, sobre todo, del Derecho administrativo que hoy se tienen como predominantes.

Toda esta actividad de la Administración, a veces subyugante, está encargada a un organismo prepotente y casi con caracteres de exclusividad; este organismo es el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario.

La actividad del Instituto es una actividad administrativa sujeta al Derecho administrativo. Así queda claramente expresado, como ya hemos apuntado, en la misma ley de creación del IRYDA, que lo califica como organismo autónomo sujeto en su actividad a la legislación general sobre la materia y, por tanto, a la ley de su creación y a la Ley de Entidades Estatales Autónomas. No es ahora ocasión de demostrarlo, pero la Ley de Entidades Estatales Autónomas contiene toda una serie de formas que fundamentan de un modo rotundo la calificación de actividad administra-

tiva y, por tanto, sujeta al Derecho administrativo de los Organismos Autónomos.

En otro orden de cosas hemos de referirnos a la calificación y clasificación de la actividad administrativa en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, es decir, intentar establecer, si es posible, unos criterios de clasificación de todas estas actividades.

La actividad administrativa se clasifica tradicionalmente en actividad de policía, fomento y servicio público (46). Esta clasificación no nos es de utilidad por dos razones principalmente.

En primer lugar, porque la clasificación está en crisis en la doctrina. La actividad de la Administración en estos últimos tiempos se ha ido desarrollando en alcance y contundencia de una forma tan impresionante, que sus numerosísimas y distintas intervenciones no encajan dentro de esta división clásica.

No es ahora el momento de estudiar a fondo este problema; pero, en definitiva, la misma noción de «fomento» se ha convertido en una fórmula imprecisa, tremendamente genérica y tan diluida casuísticamente, que no parece ya definir nada concreto. La moderna intervención de la Administración en campos nuevos económicos e industriales, el descubrimiento de nuevas formas de actuación, la actividad planificadora como nueva noción con autonomía propia, etc., hacen sumamente difícil la delimitación demarcacional de cada uno de estos sectores.

La figura conceptual «fomento» se ha vaciado de sentido precisamente, por paradójico que parezca, porque se ha ido «rellenando» y desarrollando en estos últimos tiempos de tal forma, que ya no es posible verlo referido a determinados y determinables campos del actuar administrativo.

Con todo, quizá sea el término «Servicio Público» el más deteriorado de todos y también al que más afecte la crisis. La doctrina francesa, y por influencia de ésta, la española, han puesto ya de manifiesto la crisis total de la noción de «Servicio Público» (47).

En resumidas cuentas, este tripode conceptual clásico de división de la actividad administrativa ha quedado, diríamos, «desarticulado», empleando una expresión muy en boga en estos tiempos.

En segundo lugar, y aun cuando diésemos por válida esta división tridimensional clásica, su aplicación al campo del Derecho agrario tampoco cumpliría ninguna función ni tendría virtualidad operacional. Aun-

(46) Vid. los Tratados de Derecho administrativo usuales.

(47) Vid. por todos *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, de J. Louis de CORAIL. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1954.

que trataremos de este problema más adelante, el Derecho agrario contiene intrínsecamente una «especialidad» tan manifiesta, que es imposible el estudio científico serio de este campo del saber jurídico aplicándole dicha dimensión tripartita ni aun a efectos metodológicos.

El campo del saber conocido como «Derecho agrario» tiene una complejidad, hoy todavía inclasificada, que haría inválida esta división de la actividad administrativa.

Además, la presencia en su haber de figuras pertenecientes, al menos en su origen, a la esfera jurídico-privada, origina una «anticorrespondencia», técnica, formal e incluso de fondo, con esta clasificación tripartita, que estaba pensada para su aplicación en el campo jurídico-administrativo clásico.

Por todo ello y por lo que a continuación observaremos, hemos de decir que la configuración total y general de la actividad administrativa en el campo del Derecho agrario y, en concreto, en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es totalmente inclasificable (48).

De un lado, porque hoy por hoy no creemos que exista una clasificación completa de todas y cada una de las posibilidades (casi infinitas, al paso que vamos) del actuar administrativo, y porque aun cuando esto fuera posible, lo cual, por el momento, parece difícil, no sería aplicable al campo del Derecho agrario, por las razones antes dichas.

Esta idea de la imposibilidad de clasificación correcta de la actividad administrativa en el Derecho agrario, a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, es necesario enlazarla, para su mejor comprensión, con otro hecho evidente y que nos brinda la misma ley. Nos referimos al artículo 5.º de la Ley de R. y D. A.

En páginas anteriores hemos señalado que el artículo 2.º, desarrollando el cumplimiento a nivel normativo de la función social de la propiedad, establecía una serie de obligaciones programadas casi a título de principios generales. Es innecesario repetir textualmente ahora lo que señalaba el citado artículo, baste recordar que se refiere a los criterios socio-económicos que deben reunir las explotaciones agrarias, las transformaciones y mejoras en el aprovechamiento general agrario, la consideración y configuración de la empresa agraria, etc.

En estrecho paralelismo con el precepto señalado, el artículo 3.º recalca las líneas fundamentales que la acción del Estado debe reunir en relación con los temas de reforma y desarrollo agrario.

(48) Es inclasificable porque es total. De todas formas no es ésta la finalidad del trabajo.

Junto a estos dos preceptos hay que colocar el artículo 5.º de la misma ley. Este precepto señala:

«El Gobierno podrá encomendar al Instituto, en zonas o comarcas que se determinen por Decreto, las siguientes actuaciones:

- a) Transformación económico-social, por razones de interés nacional, de grandes zonas, mediante la realización de las obras que requiera el mejor aprovechamiento de las tierras y de las aguas, y la creación de nuevas explotaciones agrarias.
- b) Ordenación de las explotaciones agrarias para que alcancen dimensiones suficientes y adecuadas características socio-económicas.
- c) Establecimiento de Planes de Mejora para comarcas deprimidas.
- d) Concentración parcelaria.»

Pues bien, no es preciso ser demasiado agudo para darse cuenta de las reales posibilidades que el citado artículo 5.º encierra verdaderamente en el apartado primero, que es el que hemos plasmado antes.

De este párrafo primero, que hemos citado, únicamente los puntos *c)* y, sobre todo, el *d)* contienen, a mi juicio, la posibilidad de concreción o concretización última y posibilidad de verlos referidos a técnicas concretas y delimitadas, que la ley misma se encarga posteriormente en su diverso articulado de configurar en toda su extensión.

Pero, en cambio, los dos primeros puntos [*a)* y *b)*] no son en modo alguno totalmente referibles a técnicas o intervenciones concretas y delimitadas de la Administración, y en especial del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario. Quiero decir lo siguiente: ¿Qué se entiende, de un modo concreto y perfectamente aprehensible en la práctica, por «transformación económico-social de grandes zonas»? O igualmente, ¿cuál es la plasmación concreta de la «ordenación de las explotaciones agrarias para que alcancen dimensiones suficientes y tengan características socio-económicas adecuadas»?

Como se puede observar, parece más bien un cheque en blanco en favor de la Administración para su actuación en materias agrarias. En resumidas cuentas, cabe decir que únicamente está sujeta esta actuación

a unos requisitos, alguno de los cuales es, a su vez, indeterminado. Estos requisitos son:

- 1.º Que se determinen estas actuaciones al Instituto, por medio del Decreto correspondiente emanado del Gobierno.
- 2.º Que el Gobierno encomiende estas funciones al Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario.
- 3.º Que verdaderamente se trate de técnicas o actuaciones administrativas adecuadas para el cumplimiento de estas finalidades, tales como transformación socio-económica, etc. Con lo cual volvemos otra vez al problema de la indeterminación.

En resumen, pues, lo único que se puede decir es que para el cumplimiento de esta finalidad indeterminada, cual es la transformación económico-social de grandes zonas, o para la ordenación adecuada de explotaciones agrarias cabe cualquier actuación posible e imaginable, siempre que no contradiga preceptos fundamentales y que se encomiende al Instituto por Decreto. En conclusión, cabe cualquier técnica y, por tanto, con la subsiguiente consecuencia de su inclasificación. Por otro lado, está también el problema de la delimitación del concepto «transformación económico-social», así como «por razones de interés nacional» o, finalmente, «de características socio-económicas adecuadas».

Insistimos, pues en las tremendas posibilidades con que el Gobierno pueda contar para encargar a un organismo autónomo, como el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, las actuaciones en el campo de la agricultura. Entonces, ya desde el principio, no es posible una delimitación de estas posibilidades de actuación administrativa sobre materias incluidas dentro de lo que se entiende por «Derecho agrario».

No vamos, por tanto, a intentar una clasificación de la actividad administrativa en materia de Derecho agrario, por las razones que hemos observado y porque tampoco es ésta la finalidad de este trabajo.

Por otro lado, además, ya hemos puesto de manifiesto la complejidad tan acusada que emana, y puede emanar aún más, de toda esta actividad administrativa en la materia. La ley encierra todo tipo de posibilidades y de toda índole.

Junto a normas claramente insertas en el fenómeno de la planificación (49) están actividades que pueden incluirse dentro de la categoría

(49) Planificación a nivel general: «Plan General de Transformación de la Propiedad agraria». Planificación a nivel más reducido: «Planes Comarcales de Mejora agraria» (art. 140 y ss. de la Ley) y «Planes Individuales de Mejora» (art. 256 y ss.).

clásica de fomento (50); en ocasiones la actividad puede definirse como de policía (51) o sancionadora y garantizadora (52).

Otras veces aparece una actividad híbrida, como puedan ser las que llevan a cabo los Jurados de Fincas Mejorables (53), y, como es lógico, aparecen las posibilidades de ejercitar recursos administrativos (54).

Sin embargo, la actividad general administrativa más destacable es la que va dirigida a la intervención sobre la propiedad privada agrícola con fines de transformación, obras, mejoras, etc. Esta intervención, en aras del cumplimiento de la función social de la propiedad, origina fenómenos de vinculación de dicha propiedad (55).

(50) Artículo 54 de la Ley.

(51) *Vid.* el artículo 79, párrafo 2.º de la Ley de R. y D. A.:

«Los que destruyan, deterioren o hagan mal uso de cualquier obra incluida en los Planes de concentración parcelaria del Instituto incurrirán en multa, cuya cuantía está comprendida entre quinientas y cinco mil pesetas, que será impuesta por el Gobierno Civil de la provincia a propuesta del Instituto, Ayuntamientos o Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos.»

(52) *Vid.* el artículo 76 de la Ley:

«1. El Instituto exigirá en cada caso las garantías y adoptará las medidas para asegurar el reintegro, pudiendo solicitar anotación preventiva del crédito refaccionario presentando en el Registro de la Propiedad los contratos que haya celebrado.

2. Cuando las obras no obligatorias hayan de incorporarse a fincas de los interesados, el Instituto podrá exigir que queden hipotecadas en garantía del reintegro, observándose al efecto lo dispuesto en el artículo 85 en cuanto pueda ser de aplicación.

3. Si los interesados son Grupos Sindicales, Hermandades, Cooperativas u otras Entidades, el Instituto exigirá la responsabilidad solidaria de los agricultores asociados o de un número de ellos cuya solvencia sea suficiente para responder de la operación, pudiendo imponer, además, si la considerase precisa, la garantía hipotecaria.

4. Cuando las obras hayan sido solicitadas por Ayuntamientos o Diputaciones, deberán estos Organismos adoptar en forma legal el acuerdo de consignar anualmente las cantidades precisas para el reintegro, cuyo cumplimiento será exigido por las Delegaciones de Hacienda al aprobar los correspondientes presupuestos.»

(53) *Vid.* el artículo 13 y ss. de la Ley:

«Art. 13. El Jurado de Fincas Mejorables, con sede en el Ministerio de Agricultura, es un Órgano colegiado al que corresponde decidir inapelablemente, en caso de discrepancia entre los planes individuales de mejora elaborados por la Administración y los propuestos por los titulares afectados, cuál de ellos habrá de ejecutarse con carácter forzoso.»

«Art. 14. El Jurado de Fincas Mejorables estará constituido por:

Un presidente, que será un Magistrado designado por el Ministerio de Justicia.

Cuatro Vocales, que serán: un representante de los empresarios y otro de los trabajadores agrarios, designados por el Presidente de la Hermandad Nacional Sindical de Labradores y Ganaderos, a propuesta de las respectivas Uniones; el Delegado de Agricultura de la provincia en que radique la finca o su mayor parte, y un Técnico agrario de Grado Superior al servicio o designado por la Diputación Provincial respectiva.»

(54) Por ejemplo, el artículo 78, aptdo. 3.º y artículos 213 y ss. de la Ley.

(55) Casi acabado el presente trabajo, nos llega la Ponencia española presentada al V Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo celebrado

De todas formas, el hecho de que la actividad administrativa sobre materias agrarias, plasmada en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, sea una actividad compleja, con posibilidades absolutas, a tenor del expresado artículo 5.º, y, por tanto, inclasificable, no impide, sin embargo, extraer una idea importante, aunque ya adelantada en anteriores páginas, y más acorde con la intencionalidad de este estudio. Esta idea se puede expresar como lo siguiente: la total subordinación de todas las técnicas o normas propias de Derecho privado, y concretamente de Derecho civil, que coexisten en la ley, a la actividad administrativa programada en la misma ley. O dicho de otro modo: las técnicas, instituciones o formas jurídicas de Derecho privado están y son, en la Ley de Reforma y Derecho Agrario, por su funcionalidad dentro de la actividad administrativa. No se niega ni su existencia ni, en principio, su pertenencia disciplinar, pero no tienen ya virtualidad operativa por sí solas (56).

Y ello está originado por el momento mismo en que interviene la Administración en este campo. La actividad administrativa intenta remodelar estas técnicas, respetándolas, pero colocándolas bajo la actividad administrativa general.

Así, las normas o instituciones privadas se «publican». Y así también normas, en principio, de Derecho voluntario, se hacen de Derecho necesario o, por lo menos, se hacen pasar para su operatividad y funcionamiento por el tamiz, a veces muy profundo, del cumplimiento de formalidades o requisitos de naturaleza administrativa.

La intencionalidad administrativizadora es tan clara que la misma ley, algunas veces, para conseguirla arbitra figuras típicamente administrativas, pero que parecen no encuadrar o cuajar totalmente en situaciones jurídicas que, en principio, son de estricto Derecho privado. Así ocurre, por ejemplo, con la figura de la concesión administrativa de tierras por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario, figura que desde el primer momento aparece, al menos, como discutible (57).

recientemente en Marbella, en la cual se estudia el fenómeno de la vinculación de la propiedad privada a causa de la Intervención de la Administración, y en la que se pone el ejemplo concreto de la propiedad agraria vinculada. La preparación de la ponencia española ha estado a cargo de los Profesores MARTÍN BASSOLLS y GÓMEZ FERRER.

(56) Nos estamos refiriendo única y exclusivamente a materias encuadradas en la Ley de Reforma y Desarrollo agrario. En otras parcelas de la actividad administrativa puede ocurrir lo mismo, aunque no hacemos referencia ahora a ellas.

(57) Así, por ejemplo, la figura prevista en el artículo 29 de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario, considerada como concesión administrativa legalmente, es criticada por F. GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA, que señala: «Pero, a mi juicio, la califica-

De toda esta idea o fenómeno de sujeción de las técnicas civilistas y de Derecho privado a las técnicas o actividades administrativas, la ley nos brinda numerosísimos ejemplos: incluso me atrevería a decir que siempre que aparecen estas figuras jurídico-privadas es en función de las jurídico-públicas.

ción es incorrecta. La esencia de toda concesión administrativa es la transferencia a un particular de funciones que son propias del Estado». *Op. cit.*, pág. 15.

Realmente hay que decir que, efectivamente, la figura prevista en el artículo 29 de la Ley no es en modo alguno una concesión administrativa, aunque así lo pregone la misma Ley; pero el razonamiento del citado autor tampoco es válido totalmente. Y ello es así porque la esencia de toda concesión no es, como sostiene GÓMEZ Y GÓMEZ-JORDANA, la transferencia a un particular de funciones públicas. En el caso de la concesión de servicios públicos es claro que si existe transferencia de funciones públicas, cuales son, por ejemplo, el mismo cumplimiento de las funciones de servicio público, es decir, la Administración transfiere al concesionario el cumplimiento de un determinado servicio público, que es por definición, función administrativa. Pero no ocurre así en todas las demás concesiones administrativas; por ejemplo: ¿qué transferencias de funciones públicas existen en una concesión demanial? Creemos que ninguna; al menos considerando el término función pública de un modo clásico y como unánimemente lo entiende la doctrina. Existe, sí, una utilización especial por el concesionario de un bien demanial, pero en modo alguno existen transferencias de funciones públicas.

Podrá pensarse, entonces, que, aun no existiendo en el caso del citado artículo 29, transferencias de funciones públicas, pudiera tratarse de una concesión demanial. Lo cual en teoría, pudiera ser perfectamente válido. Pero, evidentemente, tampoco es así, porque para que pudiera existir una concesión demanial, al margen de cualquier otra consideración, es incuestionable que los bienes que el IRYDA «concede» han de ser bienes demaniales, y tampoco esto es cierto, porque, como a continuación argumentaremos, estas tierras del IRYDA que son objeto de concesión según el artículo 29, no son de ninguna manera bienes de dominio público, sino que tienen la consideración legal de bienes patrimoniales. La propiedad adquirida por el IRYDA no tiene carácter de bien demanial por las siguientes razones:

El IRYDA puede adquirir la propiedad a través de dos vías marcadas por la Ley: en primer lugar, por compra directa a los respectivos propietarios que voluntariamente desean enajenar sus fincas. Todo ello, previo cumplimiento de ciertos requisitos procedimentales como tasación, inclusión en el correspondiente Plan, etc. (art. 20 de la Ley).

En segundo lugar, tenemos como otra vía de adquisición de la propiedad, la técnica administrativa de la expropiación forzosa, teniendo en cuenta que el IRYDA es el beneficiario de la expropiación y nunca el expropiante, ya que los organismos autónomos no tienen esta facultad expropiatoria.

Habrà que ver entonces el carácter de los bienes adquiridos, bien por compra directa o a través de la expropiación, para intentar deducir si son bienes demaniales o patrimoniales y, en consecuencia, constatar si hay o no posibilidad de concesión demanial, puesto que concesión de servicio público ya hemos dicho que no puede haber de ninguna manera.

Cuando el IRYDA adquiere tierras por compra directa a sus respectivos dueños, con cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la Ley de Reforma y Desarrollo agrario como en la Ley de Entidades Estatales Autónomas, estos bienes tienen el carácter de bienes patrimoniales. Entonces, si son patrimoniales no pueden ser demaniales y, por tanto, es claro que no pueden ser objeto de concesión demanial. Según GARCÍA TREVIJANO, para que pueda hablarse de dominio público han de existir por lo menos dos requisitos: 1.º, que la titularidad del bien corresponda a un uso público o a un ente público; 2.º, que los bienes estén afectados a un uso

Sin ánimo de agotar el tema entresacamos de la misma ley algunos ejemplos demostrativos de todo cuanto acabamos de decir:

- 1.º Bastaría casi con este primer ejemplo, que ya aclara por completo la situación. Nos referimos al artículo 28 de la ley, en su apartado primero:

público o a un servicio público («Titularidad y afectación demanial en el Ordenamiento jurídico español», R. A. P., núm. 29, pág. 18).

Aquí no se da el segundo requisito, porque sólo en un sentido muy general se puede considerar al IRYDA o a las funciones que desarrolla como un servicio público, teniendo en cuenta, además, que no hallamos una *publicatio* que pueda ser referida a ninguna de las funciones del IRYDA.

En el caso de que el Instituto de Reforma y Desarrollo agrario utilice la vía de la expropiación, la calificación de los bienes expropiados a favor del IRYDA tampoco pueden ser calificados como bienes demaniales.

El artículo 119 de la Ley del Patrimonio del Estado señala:

«Cuando, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, las adquisiciones de bienes se realicen en virtud de la expropiación forzosa, la afectación se entenderá implícita en la misma y se dará cuenta de aquéllas al Ministerio de Hacienda a los efectos procedentes.»

Parece, pues, que la afectación es implícita y que en nuestro caso, a tenor de lo que la Ley señala, se trataría de bienes demaniales. Pero realmente el Estado, aquí, no expropia para sí, sino que el bien expropiado está ya, de principio, determinado, destinado, afecto, a un organismo autónomo, cual es el IRYDA, como beneficiario de la expropiación. Es decir, que se expropia precisamente para destinar el bien expropiado al patrimonio de un organismo autónomo para su posible funcionamiento y para que pueda cumplir sus finalidades. Es claro entonces que el bien no puede estar gravado con el carácter de la demanialidad.

En consecuencia, estamos plenamente de acuerdo con lo que ARIÑO ORTIZ dice al respecto: «... en los organismos autónomos... la adscripción de bienes no supone normalmente afectación demanial, sino destinación a un fin, público, ciertamente, pero que se inserta en el orden de la gestión económico-patrimonial» (*La Administración Institucional*. Madrid, 1972. Instituto de Estudios Administrativos, pág. 353).

Pero es cierto también que no todos los autores sostienen la misma postura. Así, GUAITA sostiene que las tierras del antiguo INC eran durante el período concesional o de acceso a la propiedad, tierras o bienes de dominio público. En este sentido el autor equipara estas concesiones a las marismas. No obstante, también añade que las condiciones para realizar aserto son especialísimas y gozan de una singularidad especial y notable (A. GUAITA: *Derecho Administrativo Especial*, tomo III, 2.ª edición, Zaragoza, 1967, págs. 344 y 345).

De todos modos, las particularidades, o mejor, las características de los bienes demaniales son, entre otras, la inalienabilidad, la no inmatriculación registral, imposibilidad de cargas reales, imprescriptibilidad, etc., características que en modo alguno pueden pregonarse de las tierras del IRYDA, que pueden ser vendidas, se matriculan o inscriben en el Registro a nombre del IRYDA, etc.

Hay que decir, por tanto, que estos bienes del IRYDA no pueden ser considerados como bienes demaniales.

Por lo cual, si no son bienes demaniales, no puede haber concesión demanial.

Quedan claros, entonces, los siguientes extremos: a) Que no son bienes demaniales; b) que no son bienes afectos a un servicio público; c) que, por tanto, no puede hablarse en modo alguno de concesiones administrativas de servicio público ni demaniales; d) que, por ello mismo, la figura nominada en el artículo 29 de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario como concesión no es realmente una concesión administrativa; e) que tampoco es esencia de toda concesión administrativa la

«No se podrá sin autorización del Instituto, que sólo se concederá mediante causa justificada:

- a) Desafectar todos o algunos de los elementos inmobiliarios que integren una explotación familiar constituida o complementada por el Instituto.
- b) Agrupar o dividir dichas explotaciones o agregarles nuevos elementos inmobiliarios.
- c) Transmitir o gravar todo o parte de cualquiera de ellos. Los inmuebles adquiridos en sustitución de los enajenados quedarán, en principio, afectos a la explotación.
- d) Transmitir *inter vivos* la explotación.»

El segundo párrafo del articulado establece paralelamente una serie de excepciones.

La cuestión es clarísima: como se puede apreciar, instituciones de claro valor jurídico-privado no pueden funcionar o no tienen operatividad sin una autorización administrativa, en este caso, del Instituto. Y así, la transmisión de la propiedad o explotación necesita normalmente autorización del IRYDA.

transferencia de funciones públicas al concesionario, sino que, si bien esto es cierto en el caso de las concesiones de servicio público, no puede, en modo alguno, deducirse este aserto respecto de las concesiones demaniales y de otro tipo.

Ahora bien, si no es realmente una concesión administrativa, ¿de qué figura se trata? Es decir, ¿qué clase de relación jurídica une al presunto «concesionario» y al IRYDA?

Creemos que puede ser muy significativo traer a colación lo que señala el artículo 31 de la Ley del Patrimonio del Estado:

«Compete al Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, disponer la forma de explotación de los bienes patrimoniales del Estado que no convenga enajenar y que sean susceptibles de aprovechamiento rentable.

La explotación podrá llevarse a cabo por la propia Administración del Estado, directamente, o por una entidad estatal autónoma, o conferirse a un particular mediante contrato.»

Puede, pues, encajar muy bien en este precepto la situación de que ahora tratamos. En todo caso, las relaciones entre el IRYDA y el llamado concesionario están sujetas a una serie de condiciones, requisitos y procedimientos que encajan en normas de Derecho administrativo. Se trata entonces de un contrato de explotación, entre el IRYDA, como detentador de la titularidad de la propiedad y el llamado concesionario a quien se le «concede» la finca para su explotación. En definitiva, es un contrato administrativo, si bien goza de cierta atipicidad. Es un contrato administrativo atípico. *Vid.* en este mismo sentido: *Contratos Administrativos Atípicos*, de Miguel MONTORO PUERTO, Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, 1969.

Incluso las explotaciones afectas a la llamada explotación familiar no se transmiten, en un primer momento, por un simple contrato de Derecho privado de compraventa, sino por una concesión administrativa, y posteriormente el mismo Instituto otorga la escritura pública de transferencia de la propiedad al concesionario que haya cumplido los requisitos legales fijados por la Administración. Pero existen más ejemplos:

- 2.º Se trata del caso de las unidades mínimas de cultivo, a que hacen referencia los artículos 43 y siguientes de la ley. El Gobierno fija por Decreto, a propuesta del Ministerio de Agricultura y previo cumplimiento de unos requisitos procedimentales, como son anteproyectos del IRYDA y demás informes de otros organismos, la extensión mínima de cultivo, y cuando se pretende remodelar o dividir la explotación aparece otro requisito administrativo, y entonces señala el artículo 44, en su apartado primero:

«La división o segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.»

Esto quiere decir que, aunque también se señalan excepciones normalmente, tampoco se puede dividir una parcela libremente, sino que depende de los límites que la Administración señala en la fijación de unidades mínimas de cultivo.

- 3.º Otro ejemplo más, dentro también del régimen de unidades mínimas de cultivo, se refiere a la herencia, materia eminentemente propia de Derecho privado. Pues bien, el artículo 46 de la ley podría dejar perplejo al civilista más defensor de la libre autonomía de la voluntad si no fuera porque desde hace tiempo ha perdido su capacidad de asombro en este terreno. Dice así el mencionado precepto legal:

«La partición de la herencia se realizará, en todo caso, con respecto a lo establecido en el artículo 44, aun en contra de lo dispuesto por el causante» (58).

(58) Hay que reconocer que el civilista, desde hace medio siglo, está habituado a encontrar por doquier limitaciones a la autonomía privada, como eje central del Derecho civil. Ello no supone, como él bien sabe, crisis de la disciplina que profesa, sino transformación de un derecho individual y estático, propio de la codificación decimonónica y de los principios que la inspiraron, en un derecho social y dinámico, acorde con las exigencias de nuestro tiempo, que piden compaginar las necesidades de los particulares con las de la comunidad.

Las limitaciones de la autonomía privada se han puesto de relieve, fundamental-

El artículo 44, a que nos remite este último citado, es el que acogíamos en el ejemplo anterior.

A continuación sigue el artículo 46, estableciendo unos requisitos que desarrollan el apartado primero.

- 4.º Otro supuesto, dentro de esta línea de actuación que comentamos, se refiere a las grandes zonas de interés nacional, y dentro de éstas, al Plan General de Transformación de Zonas Regables.

El Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario fija un plazo para que los propietarios afectados o incluidos en un Plan manifiesten sus opciones sobre tierras o superficies afectadas por el mismo.

Se señala concretamente en el artículo 104, número 2, de la ley:

«Vistas las solicitudes, el Instituto dictará resolución, cuyo proyecto se publicará dentro del año siguiente a la aprobación del Plan de Obras, y precisará respecto de cada propietario:

- a) La extensión de sus propiedades en la zona.
- b) Las fincas o porciones materiales de fincas que deban ser exceptuadas.
- c) Las parcelas que proceda reservar, conforme a las disposiciones de la ley y las contenidas en el Plan General.

mente, en otros ámbitos negociales (contratación, negocios del Derecho de Familia, constitución de derechos reales, etc.), pero han dejado casi intacta la voluntad privada del causante expresada en este importante negocio jurídico que denominamos testamento. Últimamente las limitaciones empiezan a hacer acto de presencia, y con bastante frecuencia, en el campo del Derecho de Sucesiones. La idea está muy bien expresada por el Profesor A. HERNÁNDEZ GIL: «La sucesión por causa de muerte plantea problemas acerca de su justificación y alcance muy ligados al de la propiedad. Si es su gran aliada en orden a la hegemonía del poder individual, ha de serlo también a los efectos de su revisión crítica... Actualmente las limitaciones y afirmaciones sociales se han proyectado más sobre la propiedad y el uso de los bienes que sobre su disponibilidad *moris causa*. El poder de la voluntad encuentra hoy su manifestación más cumplida en el testamento antes que en el contrato.

El proceso de socialización que ha irrumpido en tantos sectores del Derecho, todavía se muestra remiso ante la ordenación sucesoria. Sólo en la escala de lo familiar se han introducido limitaciones a través del sistema de las legítimas—de rai-gambre tradicional y bien ajeno a una ideología social—y modernamente mediante la protección de los patrimonios familiares y las unidades mínimas de cultivo (Leyes de 15 de julio de 1952, 2 de diciembre de 1952 y 15 de julio de 1954). El Estado, a propósito de la transmisión hereditaria, ha circunscrito su cometido al de una política fiscal. Llegará el día en que haya de afrontar el empeño de una política social en su sentido más propio...» (*Lecciones de Derecho Sucesorio. Resumen de explicaciones de Cátedra*. 2.ª ed. Madrid, 1971, págs. 17 y 18).

- d) La superficie que en su caso se le asigne, de acuerdo con los artículos 105 y 106.
- e) Las tierras en exceso que podrán ser objeto de expropiación y adjudicación al Instituto.»

En resumen, esto supone toda una configuración por la Administración de la propiedad, que queda así con carácter de vinculada.

- 5.º Este quinto supuesto o ejemplo está englobado en el título IV de la ley, que se refiere a Zonas de Ordenación de Explotaciones. Basta con poner de relieve, sin más comentario, lo que señala el artículo 129 en su apartado primero:

«El Decreto que acuerde la ordenación fijará el perímetro de la zona, las características sociales y económicas y límites máximo y mínimo de las explotaciones cuya constitución haya de promoverse, la orientación productiva y las actividades que dentro de los Planes Generales o Regionales de Desarrollo establecidos en el país deben fomentarse, así como las ayudas y estímulos autorizados por la ley que se concedan.»

Por no extendernos demasiado sobre este aspecto señalamos a continuación, únicamente a modo de pinceladas o sugerencias, los restantes puntos.

- 6.º «El Catálogo de Fincas Rústicas de Mejora Forzosa es un Registro administrativo dependiente del Ministerio de Agricultura, en el que se incluirán las fincas rústicas sujetas a un Plan Individual de Mejora de Ejecución Forzosa» (59).

- 7.º Arrendamiento forzoso:

- a) «El arrendamiento asumirá como obligación principal la de realizar el Plan Individual de Mejora en la misma forma y plazos que obligaban al propietario, y con los mismos beneficios y créditos a que el propietario tenía derecho.»

«El incumplimiento del Plan dará lugar a la sanción que corresponda, conforme al artículo 148, además de la indemnización de daños y perjuicios cuando proceda, y a la rescisión administrativa del contrato» (60).

(59) Artículo 150, núm. 1, de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

(60) Artículo 157, apartado 1.º, de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

- b) «La duración del contrato será fijada por la Administración, de tal manera que pueda llevarse a cabo la ejecución del Plan y quedar amortizado el costo de la inversión. En el caso de explotaciones agrícolas o ganaderas, la duración del contrato no podrá rebasar los doce años, salvo que por la ley resulte aplicable un plazo mayor. Cuando se trate de explotaciones forestales, el plazo de duración se ampliará hasta alcanzar el turno de explotación de la especie arbórea utilizada» (61).
- c) «Las bases y condiciones del contrato se fijarán por el Ministerio de Agricultura» (62).

8.º Todo lo relativo a Concentración Parcelaria (63), que está incluido en el título VI de la ley (64).

9.º Otras veces, la Administración aprehende figuras que en realidad son típicamente civiles, y que en esencia siguen siéndolo aun después de sufrir el intervencionismo administrativo. Pero lo significativo es que incluso así, la actuación de la Administración parece suponer que es ella misma la que permite el ejercicio de estas figuras, que son, repetimos, esencialmente pertenecientes al campo iusprivatista; da la sensación entonces de que es la Administración quien permite a los particulares o quien los habilita para ello.

En definitiva, se trata de significar aquí que el ejercicio de facultades iusprivatistas, que, en principio, pueden chocar con las de índole de Derecho público, se intercalan en el contexto jurídico-administrativo y parece como si, dentro de ese mismo contexto, la figura en sí—aquí es la permuta—se rodee de un halo de características jurídico-públicas. Aunque la figura sigue siendo iusprivatista, lo que queremos decir es esta intención pseudoius-publicadora sobre instituciones

(61) Artículo 157, apartado 2.º, de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

(62) Artículo 157, apartado 3.º, de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario.

(63) Prescindimos de un estudio concreto de las normas sobre Concentración Parcelaria por razones de espacio. De todas formas, es realmente una materia muy estudiada por la doctrina. Autores como SANZ JARQUE, BALLARÍN, VIDAL FRANCÉS, GARCÍA DE OTEIZA, GONZÁLEZ PÉREZ, etc., han dedicado cantidad de estudios a la consideración del tema desde prismas o aspectos diferentes. El reproducir aquí la extensísima bibliografía sobre el tema no tiene sentido.

(64) El artículo 171, en su apartado 1.º, de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario establece de modo general que la Concentración Parcelaria se llevará a cabo por razón de utilidad pública en las zonas donde la propiedad rústica revista caracteres de extremada gravedad. La razón «utilidad pública» es paralela a las razones para la técnica de la expropiación. Son, pues, técnicas distintas, pero con finalidades iguales a nivel general.

civiles. Además, las condiciones para el ejercicio de estas posibilidades son fijadas desde el campo jurídico-público. Así se señala en la ley:

«El dueño de una o más fincas rústicas podrá exigir la permuta de las parcelas enclavadas en ella en las condiciones que determina el presente título» (65).

Se podrían entresacar más ejemplos insistiendo en esta idea de subordinación a las actividades administrativas de las técnicas o instituciones jurídicas propias del campo del Derecho privado.

Pero se trataba de ver algunos ejemplos que la ley acoge para poner de relieve, de acuerdo con el fondo de este trabajo, el aserto de que la actividad administrativa en temas de Derecho agrario no sólo no puede menospreciarse, sino que creemos se trata de una condición *sine qua non* para el estudio completo, racional y científico de lo que comúnmente se conoce hoy como Derecho agrario.

VI. CONCLUSIONES. INTENTO DE APROXIMACION AL CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO

A lo largo de todo este estudio se han ido poniendo de manifiesto una serie de consideraciones que nos llevan a establecer, a modo de recapitulación final, unas conclusiones sobre el tema. Estas conclusiones, enunciadas ahora ya de un modo concreto, son las siguientes:

I. No se puede estudiar la problemática jurídica global, referente a lo que hoy conocemos como «Derecho agrario», sin un estudio paralelo y totalmente relacional de la propia actividad administrativa sobre este sector (66). De hecho, los antecedentes de la actual Ley de Reforma y Des-

(65) Artículo 261 de la Ley de Reforma y Desarrollo agrario en su apartado 1.º

(66) No queremos decir en modo alguno que el Derecho agrario sea Derecho administrativo, lo cual sería desconocer la realidad del Derecho agrario. Únicamente se pretende llamar la atención sobre los investigadores del campo ius-privatista acerca de un hecho que nos parece incóntrovertible y que, en sustancia, quiere decir o significar que el contenido de normas administrativas que inciden sobre el Derecho agrario lo hacen de tal forma que no puede hablarse de ninguna manera de simples limitaciones a la propiedad rústica o de simples autorizaciones administrativas. La intervención administrativa en este sector es más profunda y sus consecuencias son tan fundamentales que no cabe ya hablar de normas de derecho voluntario, o típicamente ius-privatistas con un caparazón superficial de publica-

arrollo Agrario vienen dados de una forma inèquívoca por la anterior actividad administrativa sobre este sector.

II. La intervención administrativa en el sector agrario viene dada por motivos de orden constitucional expresados en principios programáticos fundamentales, cuyo denominador común aglutinante bien pudiera ser el cumplimiento de la función social de la propiedad y la subordinación del interés particular al bien común general de la nación.

III. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario es, además de un supuesto claro de Texto Refundido, una ley claramente administrativa, ya que en casi su totalidad va dirigida a establecer las competencias y posibilidades de actuación de la Administración, en general, y del Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, en particular.

IV. Casi toda la intervención real de la Administración, a través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, es reconducible a un título o finalidad común, plasmado en la intervención sobre el derecho de propiedad, en este caso de la propiedad rústica. Ello origina fenómenos de vinculación de dicha propiedad.

V. Esta intervención sobre la propiedad no excluye de ninguna manera otras intervenciones, sino que, por el contrario, la intervención administrativa, acogida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, supone una gran complejidad de técnicas, instituciones, formas, actividades y procedimientos administrativos.

VI. En realidad, y fundamentado en el artículo 5.º de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, la Administración y, en concreto, el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario, tiene abierto todo un abanico de posibilidades en orden a su actuación sobre materias agrarias que devienen como ilimitadas en la práctica.

VII. A través de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario queda patente que técnicas, instituciones jurídicas, formas y actividades pertenecientes en su origen al campo iusprivatista, especialmente al campo del

ción, sino de verdaderas normas de derecho necesario, público-administrativas en muchos ocasiones.

Efectivamente, este fenómeno no pasa inadvertido para la gran mayoría de los civilistas del Derecho agrario, pero quizá a la hora de programar estudios y realizar trabajos sobre el tema, estas consideraciones se olviden o pasen a segundos planos insignificantes.

Derecho civil, con ocasión precisamente de la intervención de la Administración sufren el fenómeno de su publicación. En otras ocasiones, el funcionamiento operacional de estas instituciones o técnicas jurídicas queda supeditado a una anterior o posterior intervención administrativa. El principio de la autonomía de la voluntad, típico del campo del Derecho privado, queda, pues, muy mermado y en entredicho, cuando no enteramente suprimido, por causa igualmente de la intervención de la Administración a través de sus diferentes organismos. Normas que antes eran de Derecho voluntario, se convierten ahora en normas de Derecho necesario.

VIII. La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario constituye el texto fundamental aplicable a la materia que podríamos subdenominar Derecho administrativo agrario (67).

IX. Todas estas conclusiones inciden de una manera primordial y absoluta en la conceptualización del Derecho agrario, lo cual nos dirige a las siguientes subconclusiones:

- a) El Derecho agrario es un Derecho especial (68).
- b) Pero el Derecho agrario no es un Derecho autónomo (69).
- c) El Derecho agrario, al ser fundamentalmente un Derecho perteneciente principalmente a dos disciplinas jurídicas, como son

(67) Por lo menos hasta el momento presente en que se realiza este trabajo. Este pequeño estudio lleva fecha de 20 de octubre de 1975 y hasta ahora realmente la Ley de Reforma y Desarrollo agrario es la ley básica específica de lo que entendemos por Derecho agrario, y dada su reciente publicación y el momento legislativo presente parece que seguirá siendo así; pero los juristas en general y de modo especialísimo los administrativistas, estamos acostumbrados a presenciar cambios en la normativización sobre parcelas propias de nuestra disciplina que se producen de la noche a la mañana y que en más de una ocasión lo que se está investigando como derecho positivo vigente ha pasado con velocidad supersónica a la consideración real de derecho histórico. Evidentemente, tarde o temprano habrá de realizarse la «reforma agraria», sustantivo y adjetivo que cada uno entiende de una manera especial, pero todo hace presumir que esta ansiadísima reforma no tiene visos de inmediatez máxime en los momentos presentes.

(68) La no autonomía y la especialidad del Derecho agrario son tesis mantenidas también por el Profesor DE LOS MOZOS. *Op. cit.*, págs. 25 y ss.

(69) Hoy por hoy negamos al Derecho agrario su pretendida autonomía. Algunos autores, sin embargo, distinguen varios niveles o clases de autonomía para poder englobar al Derecho agrario dentro de una de las clases de autonomía. Así, por ejemplo, F. de A. SANCHO REBULLIDA:

«A mi juicio, la solución que se adopte dependerá en definitiva, del concepto y requisitos que se exijan para reconocer autonomía a una rama del derecho. Si exigimos carácter excepcional respecto del tronco de procedencia, con propios principios incompatibles con los de aquél, principios que, inducidos y aplicados preferentemente a la norma extraña a través de la analogía *iuris*, en defecto de «ley propia» y «costumbre propia», habrá que rechazar la autonomía del Derecho agra-

el Derecho civil y el Derecho administrativo, necesita de un estudio interdisciplinar y de un tratamiento de conjunto realizado por investigadores provenientes de ambos campos del saber jurídico (70).

X. Es lícito pensar que dadas las actuales circunstancias y el futuro previsible de la actuación cada vez más acusada del Estado y, por ende, de la Administración hacia nuevos campos jurídicos, el Derecho agrario terminará por administrativizarse en gran medida (71) (72).

MIGUEL DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN

Profesor ayudante de Derecho administrativo.
Universidad de Salamanca

rio; ... Pero si limitamos la exigencia a la mera especialidad, es decir, a la existencia de principios propios no como fuente supletoria segunda, sino como inspiradores y orientadores de la ley y de la costumbre, principios coherentes entre sí y distintos, acaso, de los de otra rama o del tronco, pero no incompatibles con ellos, entonces habrá que reconocer autonomía al Derecho agrario.» («La Autonomía del Derecho agrario». *Revista de Derecho agrario*, tomo II, 1965, pág. 169.)

(70) En este sentido está por realizar en la doctrina un estudio general y al mismo tiempo específico efectuado de modo conjunto entre civilistas y administrativistas al menos.

En la realidad del Derecho agrario actual no deben existir posiciones antagónicas por naturaleza entre ambas partes de la investigación científica jurídica, aunque es necesario que, civilistas por un lado y ius-publicistas de otro, intenten huir de las consideraciones «clásicas» de sus respectivos derechos; así aquéllos deben dar otro enfoque menos clasista a fenómenos como el de la autonomía de la voluntad, prevalencia de la voluntad privada, etc., y éstos deben desechar la idea de considerar a la Administración como el Rey Midas, porque, aunque no resulte claro el encontrar casos concretos, no siempre que interviene la Administración en un sector determinado, éste se convierte automáticamente perteneciente al Derecho administrativo. Esta sería una posición subjetivista del Derecho administrativo. Llevada a sus últimas consecuencias y, por tanto, desvirtuada y consecuentemente falsa. De todos modos hay que reconocer, por otro lado y sin que sea defensa a ultranza de la disciplina que uno profesa, que es realmente difícil que la Administración cuando actúa deje a un lado sus prerrogativas y poderes exorbitantes.

(71) Si fuera posible aplicar al proceso histórico y evolución del Derecho agrario la dialéctica hegeliana, diríamos que cabe distinguir en el Derecho agrario tres etapas: una primera etapa constituida como tesis en la que el Derecho agrario es eminentemente ius-privatista y esencialmente civilista y cuya etapa está ya cerrada; una segunda etapa constituida como antítesis en la que la intervención administrativa es y será casi total, y que es, precisamente, la etapa a la que asistimos, como etapa vigente; y finalmente, una tercera etapa constituida como síntesis en la cual el Derecho agrario, despojado y depurado de cargas de las etapas anteriores, dará por fin su verdadera medida y esencia y habrá de constituirse como una parte autó-

noma de la ciencia jurídica aunque siga íntimamente ligada tanto al Derecho público como al privado.

(72) Ya redactado completamente este trabajo, recibimos el número 5 de la *Revista Española de Derecho Administrativo Civil*, en la que aparece un estudio del Profesor Sebastián MARTÍN RETORTILLO titulado «Derecho agrario y Derecho público».

Aunque este estudio nos llega tarde para haberlo tenido en cuenta a la hora de la redacción de nuestro trabajo, nos alegra enormemente ver cómo en alguna de las consideraciones que apuntamos y esbozamos en nuestro trabajo, tienen ahora su defensa en otras consideraciones que, abiertamente y sin tapujos sostiene con su autoridad científica indiscutible el Profesor Sebastián MARTÍN RETORTILLO.

Comienza el citado autor por afirmar que «el tratamiento científico que el Derecho agrario ofrece, permanece prácticamente osificado, un tanto al margen, con manifiesta y evidente insensibilidad para enjuiciar e incluso captar aquellos temas que entiendo son hoy básicos y condicionantes» (pág. 162).

Pone de manifiesto seguidamente cómo, no obstante ser reconocido por la doctrina en general, la interrelación de normas jurídico-públicas y jurídico-privadas en el sector del Derecho agrario, «en modo alguno se concreta después en el tratamiento que del mismo se ofrece» (pág. 165). Además, el Profesor MARTÍN RETORTILLO sugiere que el tema del Derecho agrario ha de ser observado desde nuevas bases: «En primer lugar, y la afirmación, aunque obvia, puede resultar un tanto sorprendente, entiendo que el tema de la titularidad de la tierra o el de su tenencia resultan en cierto modo accesorios o, al menos, no son ya los condicionantes». Y prosigue más adelante: «Es la ordenación global que del sector hace el Poder Público lo que resulta determinante» (pág. 167). Esta idea se completa con lo que el autor sostiene más adelante: «También el mismo tema de la tenencia de la tierra—independientemente de cuál sea el derecho que sobre ella se ejerza—se presenta hoy, tras un largo proceso histórico, con unos caracteres que es imposible comprender partiendo de categorías jurídico-privadas» (pág. 168).

Estamos, en definitiva, viene a decir el Profesor MARTÍN RETORTILLO siguiendo a PUGLIATTI, ante la afirmación de que el derecho de propiedad sólo existe en cuanto a su reconocimiento y protección en la medida en que el interés público determine su alcance y límites.

Pone luego de relieve el Profesor citado que en el sector agrario aparecen con nitidez técnicas de planificación típicamente administrativa, amén de otras técnicas que en definitiva presentan «un complejo sistema establecido por la Administración... y en el que concurren las más diferentes y conocidas técnicas de actuación administrativa» (pág. 167).

Termina el autor expresándose rotundamente acerca del problema en los definitivos términos siguientes:

«Sólo entendiendo el Derecho agrario como el derecho de un sector directamente ordenado por la Administración puede alcanzar esa necesaria adecuación a la realidad jurídico-positiva ya establecida, a la que aludí al comienzo, y sólo así, además, pueden hacerse efectivos esos valores jurídico-materiales que de modo tan permanente se señalan como caracterizadores del Derecho agrario» (pág. 175).